Pamph.
Pol.Sci.
Col.
G.

Germany - Colonies

Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Hans Grimmert
Rechtskandidat.

LIBRARY
OCT 9 1922
UNIVERSITY OF TORONTO

Greifswald 1916. Druck von Julius Abel.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Disposition.

Seite

Einleitung 7

Teil I. Begriff der Selbstverwaltung im allgemeinen 9

Teil II. Die Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.

I. Begriff der Selbstverwaltung im Kolonialrecht 15

II Überblick über die Formen der Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien 16

III. Geschichtliche Entwicklung der Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.

1. Kolonialgesellschaften 18

2. Entwicklung der Schutzgewalt zur vollen Staatsgewalt 21

3. Heutige Behördenverfassung der Reichskolonialverwaltung 22

a) Zentralbehörden.

b) Behörden in den Kolonien.

4. Übergang zur „kolonialen Selbstverwaltung" 24

a) Anlässe.

b) Äußere Vorbedingungen.

IV. Selbstverwaltung der kolonialen Landesverbände in den deutschen Kolonien.

1. Die heutige Lage in den deutschen Kolonien 27

a) Überblick.

b) Gouvernementsräte.

c) Landesrat in Südwest-Afrika.

aa) Zusammensetzung.

bb) Zuständigkeit.

2. Möglichkeit der Erweiterung der Befugnisse des Landesrates 32

V. Kommunale Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.
1. Gründe für frühere Einführung der kommunalen Selbstverwaltung 36
2. Anfänge der kommunalen Selbstverwaltung 38
3. Kommunale Selbstverwaltung in Südwestafrika . . . 39
a) Gemeinden 39
b) Bezirksverbände 44
4. Kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden in Deutsch-Ostafrika 46

Literaturverzeichnis.

Annalen des Deutschen Reiches 1883.

Bismarck in der Reichstagsrede vom 26. Juni 1884.

Denkschrift der deutschen Kolonialgesellschaft 1902 bei der Eingabe ihres Präsidenten an den Reichskanzler, betr. Befürwortung der Gouvernementsräte (27. Februar 1902)

Denkschrift betr. die Entwicklung des Kiautschougebietes, 1898/99.

Dernburg, Koloniale Finanzprobleme, Berlin 1907.

Dernburg, Zielpunkte, Berlin 1907.

Deutsche Kolonialzeitung.

Deutsches Kolonialblatt.

Fleischmann u. Brie, Abhandlungen aus dem Staatsrecht, Breslau 1910.

Foerster-Eccius, Preußisches Privatrecht, Bd. 4, Berlin 1897.

Hatschek, Englisches Staatsrecht, Tübingen 1905.

Helfferich, Zur Reform der kolonialen Verwaltungsorganisation, Berlin 1905.

Hoffmann, Edler v., Einführung in das deutsche Kolonialrecht, Leipzig 1911.

Hoffmann, Edler v., Grundriß des Kolonialrechts, Leipzig 1904.

Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Leipzig 1904.

Hubrich, Archiv für bürgerl. Recht, Bd. 33: Entstehung öffentl.-rechtlicher Korporationen.

Joel, Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete vom 17. April 1886 nebst bisherigen Anordnungen, Leipzig 1887.

Koch, Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten mit Kommentar, Berlin und Leipzig 1886.

Koebner, Deutsches Kolonialrecht (in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie d. Rechtswissenschaft), Leipzig 1904.

Koebner, Einführung in die Kolonialpolitik, Jena 1908.

Koebner, Kolleg vom Wintersemester 1912/13 über Kolonialrecht und -politik.

Külz, Die Selbstverwaltung in Deutsch-Südafrika, Berlin 1909.

Külz in Hamburger Nachrichten Nr. 444 vom 16. Juli 1908 (Beilage).
Külz in Zeitschrift für Kolonialrecht — Koloniale Monatsblätter — Oktober 1913.
Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1876 (1. Auflage).
Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1912. (Nur in Teil II zitiert.)
Leroy-Beaulieu, De la colonisation chez les peuples modernes. 5. Aufl., 1902.
Meyer, Georg, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, Leipzig 1888.
Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895/96.
Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit, Wien 1887.
Preußische Gesetzessammlung.
Radlauer, Finanzielle Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung der Schutzgebiete, Breslau 1910 (bei Fleischmann und Brie: Abhandlung aus dem Staatsrecht).
Rheinen, Die Selbstverwaltung der Gemeinden in Deutsch-Südwestafrika, Jur. Diss., Jena 1912.
Riebow u. Zimmermann, Deutsche Kolonialgesetzgebung, fortgeführt von Schmidt, Dargitz und Köbner.
Rosin in Gruchots Beiträgen, Bd. 27..
Rosin in den Annalen des Deutschen Reiches: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Leipzig 1883.
Sammlung staats- und verwaltungsrechtlicher Reichsgesetze (Beck. 1882), München 1910.
Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts von Stier-Somlo (Beck), München 1906.
Schön, Paul, bei Rönne, Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
Solf, Reichstagsrede am 11. März 1914.
v. Stengel, Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten, Tübingen und Leipzig 1901.
Wagner, Ad., Finanzwissenschaft, Bd. 1, Leipzig 1890.
Weber, Koloniale Finanzverwaltung, Münster 1909.
Zorn-Sassen, Kolonialgesetzgebung, Berlin 1913.

Anhang.

Denkschriften an den Reichstag.
Reichsanzeiger.
Reichsgesetzblatt.
Stenographische Berichte des Reichstags.

Einleitung.

Im absoluten Staat geht alle staatliche Verwaltung von einer Zentralstelle aus, nämlich der Person des Monarchen. Der moderne Staat fordert für sich dagegen nur das, was unbedingt einer einheitlichen Regelung bedarf, alles andere überläßt er organisierten kleineren Verbänden, den Selbstverwaltungskörpern.

Es wird damit einem doppelten Bedürfnis Rechnung getragen. Dadurch, daß die Selbstverwaltung in örtlich begrenzter Weise alle Interessen des Staates in ihren Bereich zieht, entsteht eine Dezentralisation der staatlichen Verwaltung. Diese muß aber in unserem heutigen hochentwickelten Staatswesen bei der Vielverzweigtheit der staatlichen Verwaltungstätigkeit deswegen erstrebt werden, weil dadurch die Aufgaben, welche aus lokalen Interessen und Bedürfnissen entspringen, mit größerer Gründlichkeit gelöst werden können.

Zweitens wird mit der Übertragung der Selbstverwaltung ein berechtigter Wunsch der Bevölkerung erfüllt, der dahin geht, bei der Verwaltung ihrer sogenannten „eignen" Angelegenheiten zu möglichst weitgehender Mitwirkung, ja zur Selbstbestimmung herangezogen zu werden.

Mit der allmählichen wirtschaftlichen und staatlichen Entwicklung der deutschen Kolonien kam die Frage auf, ob es sich empfehle, diese Prinzipien auch auf sie in Anwendung zu bringen. Von den Bewohnern der weißen Rasse wurde die Selbstverwaltung mit größtem Nachdruck gefordert. Die deutschen Kolonien wurden bisher allein von den heimischen Zentralinstanzen regiert, was bei dem bisherigen einfachen Wirtschaftsleben möglich, aber auch bei den unfundierten Verhältnissen aus erzieherischen Gründen notwendig war. Daß diese Ver-

waltungsform bei vorgeschrittener Entwicklung zu großen Schwierigkeiten führen mußte, ist leicht erklärlich, ist sogar bei der komplizierten Verwaltungstätigkeit einer wirtschaftlich hoch stehenden Kolonie geradezu unvermeidlich. Eine Dezentralisation der Verwaltung ist bei der Kolonialverwaltung aber von noch viel größerer Bedeutung, als bei der heimischen Verwaltung. Eine hochentwickelte Kolonie läßt sich nicht bis in alle Einzelheiten hin allein durch heimische Zentralinstanzen regieren. Die weite Entfernung derselben vom Heimatland, wie die besondere rechtliche und praktische Behandlung ihrer eigentümlichen Verhältnisse erheischt eine Verwaltung nach besonderen Grundsätzen durch in der Kolonie selbst wurzelnde Organe, die von den Weisungen der Zentralinstanzen unabhängig sind, also autonome Befugnisse haben.

So hält auch Dernburg die allmähliche Einführung der Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien für eine unbedingte Notwendigkeit, „ohne welche", wie er sagt, „eine wirkliche Entwicklung unserer Kolonien nicht zustande kommen kann, weil einerseits das Interesse der Kolonisten an dem eignen Lande fehlt und andererseits eine Verwaltung von so langer Hand, wie von Berlin nach dem Innern von Afrika, unmöglich in jedem Falle das Zweckmäßige treffen kann, selbst wenn sie noch so gut informiert bleibt" [1]).

Weiter sagt Dernburg auch: „Wenn wir die Leute in den Kolonien nicht selbst verantwortlich machen, so lange sie kein eignes Interesse an ihrer Sache haben, so lange sie nicht an dem Ausbau ihres eignen Landes ein Vergnügen finden, an dem Ausbau administrativer Veranstaltungen, werden wir solche Leute nicht hinausbekommen, wie sie draußen notwendig sind. Das ist die notwendige Erweckung des Gemeinsinns auch da draußen" [2]).

---

1) Dernburg, Koloniale Finanzprobleme, S. 16.

2) Dernburg, Programmrede im Deutschen Reichstage am 28. November 1906.

Es ist deswegen sowohl vom Standpunkte der Interessen des Mutterlandes, wie der der Kolonien von dringender Notwendigkeit, die obige Frage zugunsten der Einführung der Selbstverwaltung zu entscheiden.

Teil I.

Der Begriff der Selbstverwaltung im allgemeinen.

Der Begriff der Selbstverwaltung ist ein sehr umstrittener und man wird kaum zwei völlig einander deckende Ansichten über ihn finden. Die Verschiedenheit der Meinungen erklärt sich daraus, daß die Grundlagen, auf denen die Schriftsteller ihre Theorien aufbauen, ganz verschiedene sind. Es ist an dieser Stelle unmöglich, zu dem ganzen Meinungsstreit Stellung zu nehmen. Bei einem Überblick über die Lehrmeinungen erkennt man, daß es überhaupt zwei Begriffe der Selbstverwaltung gibt, einen politischen und einen juristischen.

In früheren Zeiten wurde nur der politische Begriff aus politischen Elementen konstruiert.

Nachdem die Wissenschaft erst lange auf Irrwegen gewandelt war, indem sie bei der Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung sich entweder nur von politischen Momenten leiten ließ oder politische und juristische Elemente miteinander verquickte, brach sich endlich eine Ansicht Bahn, die mit Recht jetzt zur herrschenden geworden ist, die Ansicht Labands. Er hat ausgehend von dem Grundsatz, daß die Selbstverwaltung einen Zwischenbau nicht zwischen Staat und Gesellschaft, sondern einen solchen zwischen Staat und Untertan bilde, das Verhältnis der beiden auf eine ordnungsmäßige, juristische Basis gestellt und für die staatsrechtliche Betrachtung der Organisation des Staates einen wirklich brauchbaren Wegweiser geliefert.

Wir finden seine Ansicht in der Literatur hauptsächlich noch von Schön[3]) vertreten, auch Rosin[4]) hat sie sich zum großen Teil zu eigen gemacht. In den folgenden Ausführungen wird sie zur Unterlage gemacht werden. —

Gehen wir von dem Wortsinne aus, so kommen wir mit Laband zu dem Schluß, daß der Begriff der Selbstverwaltung im Gegensatz zum „Verwaltetwerden" steht. Wenn man aber, bemerkt Laband m. E. sehr richtig, von einem Körper aussage, daß er sich selbst verwalte, so muß eine höhere Macht bestehen, von der er verwaltet werden kann, die sich zu seinen Gunsten beschränkt und ein Stück der ihr selbst zustehenden Verwaltung an ihn abgibt. Es muß also ein Verhältnis der Über- und Unterordnung zwischen beiden bestehen. Ein Verhältnis des Übergeordneten zu einer noch über ihm stehenden Macht kommt nicht in Frage, man kann statt dieser die höchste Macht, den Staat, setzen, auf den das Wort Selbstverwaltung deswegen unanwendbar ist.

Die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte liegt zunächst primär dem Staat ob, die dieser unmittelbar durch seinen ihm zur Verfügung stehenden Regierungsapparat, der abhängig von seinen Weisungen ist, vornehmen lassen kann. Er kann aber ihre Ausübung auch untergeordneten politischen Körpern zu selbständiger Verwaltung überlassen und sich darauf beschränken, eine derartige Durchführung zu beaufsichtigen und Gesetze darüber zu erlassen. In allen diesen Fällen findet der Begriff der Selbstverwaltung Anwendung.

Doch gilt der mit diesen Rechten betraute Körper — der Selbstverwaltungskörper — damit nicht als bloß verwalteter Staatsteil, sondern er ist selbst als Persönlichkeit gesetzlich anerkannt, die neben der Pflicht auch ein Recht auf die selbständige Ausübung der ihr überlassenen Verwaltungssphäre hat und

---

3) Paul Schön, Recht der Kommunalverbände in Preußen bei Rönne, S. 1 ff.

4) Rosin, Staat, Souveränität usw. in den Annalen des Deutschen Reichs, S. 305 ff.

ihre öffentliche Verwaltung in eignem Namen führt. Der Selbstverwaltungskörper besteht nicht nur für den Staat, er besteht auch für sich selbst. Es besteht im heutigen Rechtsstaat nicht mehr die vollkommene Monopolisierung jedes Gemeinzweckes, wie früher im absoluten Staat. Das wäre auch heute bei der Vielverzweigtheit der staatlichen Tätigkeit nicht mehr möglich. Der moderne Staat hat vielmehr anerkannt, daß zwischen ihm und den ihm untergeordneten Individuen Körper bestehen können, die ihren Lebensinhalt nicht schlechthin vom Staate ableiten. Man wird also dem Selbstverwaltungskörper eine vom Staate relativ unabhängige, wenn auch durch das staatliche Recht normierte, Lebensführung zuerkennen müssen. Er unterliegt also nicht einer willkürlichen Beeinflussung durch den Staat, er steht vielmehr der Regierung als Rechtssubjekt gegenüber, und zwar als Subjekt des Rechtes, selbsttätig als Organ der vollziehenden Gewalt in Tätigkeit zu treten, innerhalb seiner Kompetenz Beschlüsse anstatt der Staatsgewalt zu fassen. Es ist ihm damit, wie Rosin[5]) sagt, die Fähigkeit der „Selbstregulation" verliehen, „d. h. der eignen Anpassung an die für ihn hervortretenden besonderen Lebensbedingungen ohne die Notwendigkeit eines vom Zentrum ausgehenden Impulses".

Dieses subjektive Recht vermag allein einen begrifflichen Unterschied gegenüber den Organen des Regierungsapparates des Staates zu begründen. Damit ist dem Selbstverwaltungskörper die Möglichkeit des Schutzes seiner Selbständigkeit gegeben. Denn sobald die Regierung durch eine Maßregel mit einem zu seinem Schutze bestehenden Gesetze in Widerspruch tritt, erscheint sein Recht verletzt, und es steht ihm dann die Klage bei den Verwaltungsgerichten zu.

Die Subjekte der Selbstverwaltung können im übrigen sowohl Einzelpersonen, wie korporativ organisierte Verbände sein. Für den Begriff der Selbstverwaltung ist es nur von Wesentlichkeit, daß der Staat seine Geschäfte untergeordneten

5) Rosin a. a. O., S. 310.

Persönlichkeiten zu relativ selbständiger Ausübung überläßt; auf die Organisation dieser kommt es weiter gar nicht an. Alle weiter aufgestellten Erfordernisse, wie z. B. die Verwaltung durch Ehrenbeamte oder durch aus Wahlen eines Gemeinwesens hervorgegangene Organe ziehen nur ein politisches Moment hinein, das für die juristische Begriffsbestimmung unerheblich ist. — Im Mittelalter finden wir größtenteils die Verleihung der Selbstverwaltung nach lehnsrechtlichen Grundsätzen an Einzelpersonen. Die Immunitätsherren des Mittelalters, wie auch später die Standesherren (diese wenigstens bei der Ausübung der Patrimonialgerichtsbarkeit und der Ortspolizei) übten ebenso Selbstverwaltung aus, wie heute die Gemeinden. Diese monarchische Form der Selbstverwaltung entspricht aber nicht mehr den Grundsätzen des modernen Staatsrechtes[6]). Mit dem Untergang des Feudalstaates ist auch der patrimoniale Charakter der Selbstverwaltung geschwunden und heute herrscht das Prinzip der korporativen Selbstverwaltung in der Form der juristischen Person des öffentlichen Rechtes.

Betrachten wir dies an einem Beispiel: Nachdem in Preußen die Stände ihre politischen Rechte eingebüßt hatten und der Polizeistaat alle staatliche Macht konsumiert hatte, blieben ihre Bezirke zwar bestehen, waren aber, da im Polizeistaat alle Macht von der Zentralstelle ausging, fast zu bloßen Verwaltungsbezirken herabgesunken. Die Gemeinwesen der Städte und der Landgemeinden, die sich bisher weitgehendster Freiheit erfreut hatten, waren allerdings weiter bestehen geblieben, wie sie auch bereits das Allgemeine Landrecht[7]) kannte, ihre Selbständigkeit war aber vernichtet, ihr Wirkungskreis sehr eingeengt und ihre Tätigkeit unter strengste Staatsaufsicht gestellt.

Erst im Anfang des vorigen Jahrhunderts trat ein Rückschlag gegen die zentralisierenden Bestrebungen des Polizeistaates

6) Laband a. a. O., S. 101.
7) ALR. II 7 Abschn. 2; ALR. II 8 Abschn. 2.

ein, erkannte man die Vorteile einer dezentralisierten Verwaltung an und wollte nun wieder die Untertanen zur Mitwirkung bei der Verwaltung staatlicher Angelegenheiten heranziehen. Man benutzte in Preußen zu diesem Zwecke die alten vorgefundenen Gemeinwesen und bildete auch neue, wie z. B. auf Grund des Gendarmerieedikts von 1812 [8]), welches bestimmt hatte, daß sich die Kreise als kommunale Verbände zu organisieren hätten, auch diese Kreise durch die 1825—28 erlassenen Kreisordnungen tatsächlich als Selbstverwaltungskörper gebildet wurden.

Standen nun den alten Gemeinwesen schon vorher (d. h. nach der Entkleidung von ihren Rechten durch den Polizeistaat) Privilegien zu, die sie vor anderen Korporationen auszeichneten und in eine nähere Beziehung zum Staate brachten, wodurch sie zu Korporationen des öffentlichen Rechtes qualifiziert wurden [9]), so erfolgte die Bildung echter Selbstverwaltungskörper doch erst durch die Heranziehung der fraglichen Verbände zur selbständigen Erledigung von Staatsgeschäften, was seit Anfang des vorigen Jahrhunderts durch die Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen geschah. —

Die Körper der Selbstverwaltung hatten sich so im Laufe der Zeit aus den alten feudalen Gebilden in korporativ organisierte, öffentlich-rechtliche Gemeinwesen umgebildet. Diese Form entspricht den Ideen unseres modernen Staatsrechtes weit mehr, als jene alte, da bei der korporativen Organisation jeder einzelne Untertan am besten zur Mitwirkung herangezogen wird. Zugleich ist damit aber auch der Bevölkerung ein gerechtfertigter Wunsch erfüllt, der auf ein Mitbestimmungsrecht bei der Verwaltung der sie zunächst betreffenden Angelegenheiten geht, ein Recht, das bei der korporativen Verfassung in dem Mitgliedschaftsrecht des Einzelnen, auf die Bildung der Organe hinzuwirken, wurzelt. Diese Idee wird sich allerdings nur in den Staaten resp. Staatsteilen verwirklichen lassen, in denen die Be-

8) Pr. Gesetzessammlung, S. 141.

9) Hubrich, Entstehung öff. rechtl. Korporationen i. Kohlers Archiv für bürgerl. Recht, Band 33, S. 23 ff.

völkerung die für die Heranziehung zu Staatsgeschäften erforderliche Fähigkeit und den dazu notwendigen Gemeinsinn besitzt. Hier ist der Punkt, wo die wichtigste Frage der Organisation der Selbstverwaltung in unmittelbarem Zusammenhang steht mit der Gestaltung des Verhältnisses zwischen über- und untergeordneter Körperschaft. Eine beschlußfassende Vertretung der Bevölkerung des Selbstverwaltungskörpers ist also heute das wichtigste Kennzeichen für das Zugeständnis der Selbstverwaltung.

So falsch es nun ist, die Umwandlung zur korporativen Gestalt als die Einführung der Selbstverwaltung selbst zu bezeichnen, indem man dabei nur eine Form derselben, nicht aber den Begriff selbst ins Auge faßt [10]), so denkt man doch vielfach, wie Rosin [11]) sagt, mit dem Wort „Selbstverwaltung" an eine bestimmte Organisation der Verwaltung, und zwar an eine solche, bei welcher dem Volke eine verfassungsmäßige Mitwirkung bei der Verwaltung zukommt. Von diesem Gedanken ausgehend, gelangt man, sagt Rosin weiter, zu einem zweiten nichtjuristischen Begriff, zu einem politischen Begriff der Selbstverwaltung. Realisiert wird die politische Idee der Selbstverwaltung in der Tat dadurch, daß innerhalb des Gemeinwesens entweder ausschließlich oder neben dem herrschaftlichen Element das genossenschaftliche Element in der Bildung der Verwaltungsbehörden zur Geltung kommt. Am intensivsten tritt das genossenschaftliche Element bei der Berufung zum Amte durch Wahl zu Tage. Dabei kann aber das herrschaftliche mitkonkurrieren, z. B. in der Form der Bestätigung. Da nun auch Rosin annimmt, daß für den juristischen Begriff der Selbstverwaltung eine bestimmte Art der Organisation unwesentlich sei, so kommt er zu dem Schluß, daß also in dem Begriffe der Selbstverwaltung sich zwei Gedankenrichtungen begegnen, die begrifflich miteinander nichts zu tun haben, während sie tatsächlich allerdings nach der modernen Gestaltung unserer staatlichen Einrichtungen in engster Verbindung miteinander stehen.

10) Laband a. a. O., S. 100.
11) Rosin a. a. O., S. 326.

Für den juristischen Begriff kann aber nur von Wesentlichkeit sein, daß der Staat untergeordneten Körpern, ganz gleich wie sie auch immer organisiert sein mögen, an sich staatliche Geschäfte zur selbständigen Ausübung überläßt. —

Teil II.

Die Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.

I. Der Begriff der Selbstverwaltung im Kolonialrecht.

Hatten wir nun im modernen Staatswesen die entschiedene Tendenz zur Dezentralisation der Verwaltung durch die Selbstverwaltung festgestellt, hatte der Staat für sich nur diejenigen Zweige der Verwaltung zurückbehalten, welche zum Zwecke der Einheitlichkeit der Betätigung eines von der Zentralgewalt des Staates ausgehenden Willens erheischten, während er alles übrige den Selbstverwaltungskörpern überließ, so macht sich diese Tendenz in den modernen Kolonialreichen bezüglich der Verwaltung ihrer Kolonien mit noch viel größerer Entschiedenheit geltend, worauf wir schon in der Einleitung hinwiesen. Ja, wir können diese Tendenz nicht bloß bei der Ausübung der Verwaltung in den unteren Instanzen der Lokalverwaltung konstatieren, wir können auch bei den Kolonien, die einen gewissen Grad wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung erreicht haben, die Neigung verspüren, diese, als Lebensgemeinschaften im ganzen betrachtet, mit Selbstverwaltungsbefugnissen gegenüber dem Mutterland auszustatten.

Im Kolonialrecht liegt also Selbstverwaltung in allen den Fällen vor, in denen untergeordnete, und zwar dem kolonialen Landesverband untergeordnete, Verwaltungsdistrikte mit relativ selbständiger Ausübung von Staatsgeschäften betraut sind. Ferner fällt aber auch jene weitere Form unter den Begriff der Selbstverwaltung, nämlich die selbständige Verwaltung des kolonialen Landesverbandes gegenüber dem Mutterland, d. h. das

Recht des kolonialen Landesverbandes, seine Angelegenheiten durch eigne im Lande selbst wurzelnde Organe selbständig zu verwalten. Radlauer nennt diese letztere Form der Selbstverwaltung „koloniale Selbstverwaltung", während er die Selbstverwaltung der dem kolonialen Landesverband untergeordneten Kommunalverbände mit „kommunaler Selbstverwaltung der Schutzgebiete" bezeichnet: Benennungen, die wir auch für diese Arbeit der Kürze halber akzeptieren wollen, ohne indessen einen begrifflichen Unterschied zwischen „kolonialer Selbstverwaltung" und „kommunaler Selbstverwaltung der Schutzgebiete" anerkennen zu können. Radlauer macht einen solchen, da er „koloniale Selbstverwaltung" nicht für „Selbstverwaltung" im Sinne des oben entwickelten Begriffes hält, während er die kommunale Selbstverwaltung diesem unterordnet. Will man allerdings die weitgehende Autonomie der englischen autonomen Kolonien, der sogenannten selfgoverning colonies — bei denen es zumindest zweifelhaft ist, ob sich ihre Selbstverwaltungstätigkeit noch dem allgemeinen Begriff subsumieren läßt — nicht zur „kolonialen Selbstverwaltung" rechnen, dann ist es allerdings auch zweifelhaft, ob die beiden Begriffe „koloniale Selbstverwaltung" und „kommunale Selbstverwaltung der Schutzgebiete" einander decken. —

Die Streitfrage ist indessen für uns belanglos, da die Autonomie der deutschen Kolonien gegenüber ihrem Mutterlande jedenfalls nicht so weit geht, daß sich ihre Selbstverwaltungstätigkeit, soweit man von einer solchen überhaupt bei ihnen sprechen kann, nicht unserm oben entwickelten Begriff der „Selbstverwaltung" unterordnen ließe.

II. Überblick über die Formen der Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.

In den deutschen Kolonien kann in dem gegenwärtigen Entwicklungsstadium von einer „kolonialen Selbstverwaltung" nur in geringem Umfang die Rede sein. —

Im Gegensatz dazu konnte die kommunale Selbstverwaltung in den den kolonialen Landesverbänden untergeordneten Gemeinden und Bezirken schon früher zur Durchführung gelangen. Grund für die frühere Einführung ist folgender: Während es sich bei der „kolonialen Selbstverwaltung" um die umfassende Zuständigkeit handelt, welche ein selbständiges Land ausübt und für die stets nur das Verhältnis der Kolonie als Ganzes zum Mutterland in Betracht kommt, verfolgt die Selbstverwaltung der Kommunen lediglich Sonderzwecke, die ihnen die Regierung des kolonialen Landesverbandes überträgt. Auf weitere Gründe für die frühere Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in den Schutzgebieten werden wir noch an späterer Stelle eingehen [12]).

Es sind aber auch in unseren Kolonien bereits Gebilde vorhanden, die bedeutsame Ansätze für die „koloniale Selbstverwaltung" darstellen, und die man ohne Anstand als die Anfänge einer solchen betrachten kann.

Die in den deutschen Kolonien geschaffenen Verhältnisse werden wir nun aber nur recht verstehen und würdigen können, wenn wir uns den ganzen Verlauf der Entwicklung vor Augen führen. Denn „eine neue Verwaltungsform wird niemals, losgelöst von den bestehenden Verwaltungsformen, geschaffen und entwickelt werden können" [13]), und die Selbstverwaltungsformen werden wenigstens in den Anfängen viele Beziehungen zu den bisherigen Verwaltungsformen aufweisen. Im Anschluß an die Geschichte der Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien werden wir zunächst die „koloniale Selbstverwaltung" in unseren Kolonien zur Darstellung gelangen lassen. Auf die „kommunale Selbstverwaltung" werden wir danach eingehen.

---

12) Siehe S. 65 f. der Arbeit.

13) Külz, Die Selbstverwaltung für Deutsch-Südafrika, S. 5.

III. Geschichtliche Entwicklung der Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien.

1. Kolonialgesellschaften.

Der Gedanke der Selbstverwaltung der Kolonien ist schon eben so alt, wie die deutsche Kolonialpolitik überhaupt. Schon beim Eintritt Deutschlands in die aktive Kolonialpolitik dachte man sich nicht nur die Erwerbung und die Erschließung, sondern auch die Verwaltung der Kolonien als kaufmännische Aufgabe. Weiter als die Gewährung militärischen Schutzes und europäischer Rechtsprechung für die deutschen Kolonisten wollte man den Kolonien gegenüber nicht leisten. Kaufmännische Selbstverwaltung sollten die Kolonien haben. Das Deutsche Reich wollte aus Erwägungen äußerer, wie innerer Politik mit möglichst großer Zurückhaltung in die Kolonialpolitik eintreten und möglichst wenig in den Vordergrund treten. Das damalige kolonialpolitische Programm geht deutlich aus den Worten Bismarcks [14]) hervor: „Meine von Seiner Majestät dem Kaiser gebilligte Absicht ist, die Verantwortlichkeit für die materielle Entwicklung der Kolonien, wie ihr Entstehen der Tätigkeit und dem Unternehmungsgeist unserer seefahrenden und handeltreibenden Mitbürger zu überlassen und weniger in der Form der Annektierung von überseeischen Provinzen an das Deutsche Reich vorzugehen, als in der Form der Gewährung von Freibriefen nach Gestalt der Royal Charters im Anschluß an die ruhmreiche Laufbahn, welche die englische Kaufmannschaft bei der Gründung der ostindischen Kompagnie zurückgelegt hat, und den Interessenten der Kolonien zugleich das Regieren derselben im wesentlichen zu überlassen und ihnen die Möglichkeit europäischer Jurisdiktion für Europäer und desjenigen Schutzes zu gewähren, den wir ohne stehende Garnison dort leisten können."

Dies waren die Gründe zu der Schaffung privilegierter Kolonialgesellschaften. Gleiche Gründe hatten die älteren Ko-

14) Reichstagsrede vom 26. Juni 1884.

lonialstaaten gehabt, diesen Grundsatz gegenüber ihren Besitzungen anzuwenden. Man erteilte Privatleuten oder Gesellschaften das Privileg, Kolonien zu erwerben und zu verwalten, womit dann auch die Verpflichtung verbunden war, die Kosten für die Verwaltung zu tragen. Die Art des Verfahrens hat ihre Wurzel im Lehnsrecht. Lehnsleute eines weltlichen Großen übernahmen im Mittelalter in Abhängigkeit von ihren Lehnsherren die Eroberung und Erschließung von Ländern. Als die europäischen Staaten in die aktive Kolonialpolitik eintraten, gingen sie ebenso vor, nur bedienten sie sich nicht einzelner Personen, die meistens für sich allein den Aufgaben nicht gewachsen waren, sondern kaufmännischer Gesellschaften. — Die größte Bedeutung haben von diesen mittelalterlichen Gründungen bis in die neuere Zeit die „Englisch-Ostindische" und die „Niederländisch-Ostindische" Kompagnie gehabt. — Solche kaufmännischen Kolonialgesellschaften sollten auch in den deutschen Besitzungen unter der Oberhoheit des Reiches die Regierung ausüben. In Deutsch-Ostafrika und Neu-Guinea ließ sich dies Programm auch durchsetzen. Es wurden der „Deutsch-Afrikanischen Gesellschaft" und der „Neu-Guinea-Kompagnie" die Kaiserlichen Schutzbriefe vom 27. Februar 1885 bzw. 17. Mai 1885 und 13. Dezember 1886 ausgestellt und ihnen darin weitgehende Hoheitsrechte zur Ausübung übertragen. — In Südwestafrika ließ sich dagegen die Absicht nicht in die Praxis umsetzen.

In den Satzungen der Deutschen Kolonialgesellschaft für Südwestafrika wurde zwar die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte ausdrücklich vorgesehen, übertragen wurden sie aber nicht, hauptsächlich weil sich die Gesellschaft sträubte, die mit der Verwaltung verbundenen Kosten zu tragen.

Es fragt sich nun, welche rechtliche Bedeutung die den beiden deutschen Kolonialgesellschaften erteilten Schutzbriefe haben. Die Gesellschaften hatten ihre Rechte dem Reiche abgetreten und vom Kaiser wieder in Gestalt der Schutzbriefe zurückerhalten, wobei dem Reiche die Oberhoheit vorbehalten blieb. Das Ver-

hältnis zwischen dem Reiche und den Gesellschaften darf aber nicht als ein vertragsmäßiges angesehen werden, wie Pann[15]) und Joel[16]) meinen, welche sich dahin ausgesprochen haben, daß sie die Bedeutung von Protektoratsverträgen hätten. Diese Auffassung wäre erstens nicht mit dem Wortlaut der Schutzbriefe vereinbar, ferner auch aus völkerrechtlichen Gründen unmöglich, da die Gesellschaften mit ihren Gebieten vor der Erteilung der Schutzbriefe keine staatlichen Gemeinwesen waren, also auch keine völkerrechtlichen Verträge abschließen konnten. —

Durch die Schutzbriefe wurden vielmehr die Hoheitsrechte einseitig vom Reich verliehen. Durch diese Verleihung wurden die Gesellschaften, wie G. Meyer[17]) sagt, zu staatsrechtlichen Subjekten, weil sie in den Besitz von staatlichen Hoheitsrechten gelangt waren und deswegen auch zu öffentlich-rechtlichen Korporationen. Dagegen waren sie nicht etwa wegen ihres Charakters als Erwerbsgesellschaften bloße Privatkorporationen, die eine den preußischen Privateisenbahngesellschaften analoge Doppelstellung besaßen, wie von Stengel[18]) meint. Durch die Verleihung der Hoheitsrechte wurden die Kolonialgesellschaften mit ihren Kolonien sogar zu selbständigen Gemeinwesen unter der Oberstaatsgewalt des Reiches, wie Laband[19]) m. E. sehr richtig ausführt.

Sie erhielten eine Autonomie mit der umfangreichen Selbständigkeit, wie die englischen selfgoverning colonies. Nicht aber verkörperte diese Selbstverwaltung die moderne Idee der Selbstverwaltung, da sie nicht das genossenschaftliche Element des Volkes bei der Bildung der Organe zur Geltung kommen ließ, sondern den alten feudalrechtlichen Charakter aufwies.

---

15) Pann, Das Recht der deutschen Schutzgebiete, S. 5.

16) Joel, Gesetz betreffend die deutschen Schutzgebiete usw., S. 196.

17) G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete (Leipzig 1888), S. 157.

18) v. Stengel, Die deutschen Schutzgebiete (München und Leipzig 1889), S. 107.

19) Laband a. a. O., S. 787.

2. Entwicklung der Schutzgewalt zur vollen Staatsgewalt.

Es stellte sich nun jedoch bald heraus, daß das System der Verwaltung durch Kolonialgesellschaften in den deutschen Kolonien die in dieses gesetzten Hoffnungen nicht erfüllte. Die Gesellschaften haben sich in administrativer und finanzieller Hinsicht nicht leistungsfähig genug gezeigt, sie haben die großen, verantwortungsvollen Aufgaben, die man ihnen gestellt hatte, nicht erfüllt. Sie haben als Erwerbsgesellschaften ihrem Zwecke gemäß hauptsächlich nach Erzielung hoher Einnahmen in möglichst kurzer Zeit gestrebt und Raubbaupolitik betrieben, nicht aber mit der weitblickenden Politik eines Staates die dauernde Kräftigung und Hebung des kolonialen Gebietes im Auge behalten.

Die Verquickung individueller Erwerbstätigkeit und staatlicher bzw. staatsähnlicher Regierungsfunktionen, die Verfügung über die öffentlichen Machtmittel zugunsten privater wirtschaftlicher Zwecke sind in der modernen Entwicklung auf die Dauer unhaltbar. Für Deutschland darf dieses System wohl als überwunden gelten. Die Kolonialpolitik des Reiches hat sich endgültig von ihm abgewandt [20]).

Es brachen infolge des Unwillens der Bevölkerung über die Verwaltung der Kolonialgesellschaften Aufstände aus und mußten durch deutsche Truppen unterdrückt werden. Das Reich hat bei dieser Gelegenheit den Kolonialgesellschaften die Hoheitsrechte wieder entzogen, soweit sie ihnen übertragen waren, und hat sie selbst zur Ausübung übernommen. Der Inhalt der „Schutzgewalt", der ursprünglich ein wesentlich engerer war, hat sich so im Laufe der Entwicklung zu voller Staatsgewalt im Sinne des modernen Staatsrechtes herausgebildet.

Dieser Wechsel des Verwaltungssystems gereichte den Kolonien zum größten Vorteil und führte aus den wenig ver-

---

20) Köbner, Kolonialpolitik, S. 84.

heißungsvollen Anfängen von Gesellschaftskolonien in die Entwicklung hinüber, die heute vor uns liegt.

3. Heutige Behördenverfassung der Reichskolonialverwaltung.

Die obersten Behörden der Reichskolonialverwaltung befinden sich im Mutterland. Die grundlegende staatsrechtliche Norm für die Kolonial- oder Schutzgebietsverwaltung, wie sie amtlich heißt, bildet § 1 SchGG.: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus."

Der Kaiser ist also grundsätzlich der das Reich vertretende Inhaber der vollen Staatsgewalt, einschließlich der Gesetzgebung. Im Wege der ordentlichen Reichsgesetzgebung können dem Kaiser jedoch bei der Ausübung derselben Beschränkungen auferlegt werden. Solche Einschränkungen schuf zunächst das SchGG. selbst, indem es einige wichtige Materien selbst regelte. Weitere Einschränkungen enthält das Reichsgesetz vom 30. März 1892, welches für die Etatsfestsetzung der Schutzgebiete ein Reichsgesetz forderte. Abgesehen von diesen Einschränkungen wird die Schutzgewalt vom Kaiser unumschränkt ausgeübt, und diese Ausübung vollzieht sich in der Gestalt von Verordnungen, welches Recht der Kaiser für manche Gebiete, so für die gesamte innere Verwaltungsorganisation, an den Reichskanzler delegiert hat.

Neben dem Kaiser steht als oberste verantwortliche Stelle für die gesamte Zivil- und Militärverwaltung der Kolonien der Reichskanzler, der gewohnheitsrechtlich auch die kaiserlichen Anordnungen, welche Kolonialverwaltungsangelegenheiten betreffen, gegenzuzeichnen hat [21]). Neben dem schon vom Kaiser delegierten Verordnungsrecht verleiht auch das Schutzgebietsgesetz selbst dem Reichskanzler ein weites Verordnungsrecht

21) v. Stengel, Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten, S. 65; Saffen, S. 56.

(§ 15). So hat er die zur Ausführung des Schutzgebietsgesetzes erforderlichen Anordnungen zu treffen. Insbesondere aber steht dem Reichskanzler die allgemeine Befugnis zur Errichtung von Verwaltungsbehörden und zum Erlaß von polizeilichen und sonstigen die Verwaltung betreffenden Vorschriften zu.

Dem Reichskanzler unmittelbar unterstellt ist eine besondere Reichsbehörde für das Kolonialwesen, das Reichskolonialamt.

Diese Behörde erscheint praktisch als die wirkliche Zentralbehörde für das Kolonialwesen. Der an ihrer Spitze stehende, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellte Staatssekretär ist im Geschäftsbereich des Amtes zur Vertretung des Kanzlers durch Erlaß vom 17. Mai 1907 berufen und übt deswegen tatsächlich die Verantwortung und damit die ganze Zentralverwaltung für die Kolonien aus.

Dem Reichskolonialamt sind alle Kolonien mit Ausnahme von Kiautschou unterstellt, dessen Verwaltung durch das Reichsmarineamt geführt wird.

Unter den höchsten Behörden des Mutterlandes steht als mittlere an der Spitze einer jeden Kolonie ein in dieser selbst stationiertes Kaiserliches Gouvernement. Das Gouvernement ist mit einem Gouverneur als Einzelbeamten besetzt, der in Kiautschou immer ein Seeoffizier ist. Der Gouverneur hat unter sich einen Stab von Beamten, die ihm lediglich unterstellt sind.

Für die Lokalverwaltung werden in den Kolonien Verwaltungsbezirke abgegrenzt, an deren Spitze ein Bezirksamtmann steht. Ist der Verwaltungsbezirk sehr groß, so sind aus einzelnen seiner Gebietsteile Distrikte gebildet. Solche Distrikte sind auch da eingerichtet, wo die weniger vorgeschrittene Entwicklung eine weniger umfangreiche Verwaltung erforderte. Außerdem gibt es in Gegenden, wo die politischen Verhältnisse eine unmittelbare deutsche Herrschaft noch nicht gestatten, sogenannte Residenturbezirke, in denen der Resident die Verwaltung durch Vermittlung der einheimischen Stammeshäuptlinge ausübt. —

Von wie großem Werte nun auch bereits der Wechsel des Verwaltungssystems, von der Verwaltung durch die Kolonialgesellschaften zur unmittelbaren Verwaltung durch das Reich selbst, gewesen ist, so kann man die Entwicklung damit doch noch nicht als abgeschlossen gelten lassen.

4. Übergang zur kolonialen Selbstverwaltung.

Gegen die in der gegenwärtigen Verfassung der deutschen Schutzgebiete gegründete, fast unbedingte Unterordnung der Verwaltung der Kolonien unter die mutterländische Zentralverwaltung, welche der letzteren gestattet, in alle Einzelheiten einzugreifen, und für die Gewährung einer gewissen, dem Machtbereich der heimischen Zentralverwaltung entzogenen Selbstverwaltung an die Kolonien haben sich von Anfang unserer Kolonialpolitik an, wie wir schon feststellten, viele Stimmen erhoben. Sie machten nicht nur theoretische und praktische Gründe geltend, auf die wir schon in der Einleitung hinwiesen, sondern verwiesen vor allem auch auf das Beispiel älterer und größerer Kolonialmächte, besonders auf das Englands. Den Engländern schien im Gegensatz zu den Völkern der lateinischen Rasse von Anfang an die Gewährung weitgehender Freiheiten an die Kolonien als etwas Selbstverständliches. Sie sind stets darauf bedacht gewesen, ihre Kolonien zur Selbständigkeit zu erziehen und ihre entwickelteren Kolonien durch Gewährung möglichst weitgehender Freiheiten innerlich an das Mutterland zu binden.

„Die englischen Kolonien weisen in ihrem Verhältnis zum Mutterland und in ihren inneren Verfassungsverhältnissen eine Mannigfaltigkeit der Formen auf, die schier unabsehbar wird, wenn man sie nicht nach Typen zu gruppieren sucht. Das fortschreitende Element in dieser Typenwelt ist die Tendenz, eine selfgoverning colonie zu werden, eine Kolonie, welche ein auf Volkswahlen ruhendes Parlament und ein diesem Parlament verantwortliches Ministerium besitzt. Ehe aber eine Kolonie

dieses höchste Stadium der Selbständigkeit erreicht, muß sie manche Zwischenstufe durchlaufen, von der einfachen Kronkolonie an, d. h. der durch königliche Prärogative allein von London aus administrierten Kolonie. Diese Mannigfaltigkeit der Rechtsformen, in der das englische Kolonialsystem sich bewegt, entspricht dem sorgfältig wägenden Volksgeist, der nicht mit einem uniformen Verwaltungsschema verschiedene Verwaltungsprobleme zu lösen versucht, sondern die nach Weltteilen und Kulturverhältnissen gesonderten Kolonien auch in der Verwaltung differenziert. Freilich mit dieser Erfahrung kam das englische Kolonialsystem nicht auf die Welt, sondern sie mußte unter vielen Verlusten erkauft werden" [22]).

Da nun die Kolonisation der Engländer den größten und weitesttragenden Erfolg der ganzen Kolonialgeschichte der Welt unbestritten darstellt, kann es auch für Deutschland nur von Vorteil sein, das System der Engländer zu erforschen und ihre Erfahrungen sich zu eigen zu machen. —

Der Umfang der zu machenden Zugeständnisse richtet sich nach der Eigenart der betreffenden Kolonie. Die gesamte Kolonialgeschichte lehrt, daß es auf diesem ebenso schwierigen wie wichtigen Gebiet der Kolonialpolitik keine allgemeingültige Formel gibt. Die Vorbedingungen liegen bei den einzelnen Kolonien sehr verschieden. Vor allem ist hier der nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gemachte Unterschied zwischen Siedlungs- und Pflanzungs-Kolonie zu betonen.

Siedlungskolonien sind solche, in denen das Klima ein gemäßigtes ist. In diesem ist es dem Europäer möglich, selbst das Feld zu bestellen, in ihnen kann sich auch ein fester Stamm weißer Kolonisten dauernd niederlassen und mit seinen Nachkommen ständig anwachsen und mit dem Lande, das ihnen zur neuen Heimat wird, verwachsen.

Pflanzungskolonien sind dagegen solche, in denen das tropische Klima den Weißen verbietet, selbst zu arbeiten, in denen nur Plantagenwirtschaft durch Farbige unter Aufsicht der

22) Hatschek a. a. O. I, S. 302 f.

Weißen betrieben werden kann. Die weißen Kolonisten siedeln sich dort auch nur in geringer Zahl und nur zu mehr oder minder vorübergehendem Aufenthalt an, da sie unter den Einflüssen des tropischen Klimas allmählich degenerieren.

Handelt es sich nun bei den selfgoverning colonies immer um Siedlungskolonien, bei denen weiße Bevölkerung überwog, sei es der Zahl nach, sei es an wirtschaftlichem und politischem Einfluß, so haben in den Pflanzungskolonien, wo die Mehrzahl der Bevölkerung farbigen Rassen angehörte, die Engländer mit der Gewährung der Selbstverwaltung stets große Zurückhaltung geübt. Einerseits geschah dies zwecks Erhaltung des Übergewichts der weißen Bevölkerung, andererseits aber wiederum im Interesse der Eingeborenenbevölkerung selbst, da die englische Zentralregierung deren Schutz häufig gegenüber allzustarken Übergriffen der Kolonisten, die von vornherein in einem natürlichen Interessengegensatz zu den Eingeborenen standen, wahrnehmen mußte. Die weiße Bevölkerung ist, wie gesagt, meist schwach und nicht ständig, sie würde leicht geneigt sein, die ihr durch die Teilnahme an der Regierung gewährten Rechte zugunsten augenblicklicher und selbstsüchtiger Interessen, ohne Rücksicht auf die Zukunft des Landes, zu mißbrauchen.

Ganz unzulässig ist es, die schwarze Rasse bei der Volksvertretung gleichberechtigt zu beteiligen, und so den Weißen politisch gleichzustellen. Das zur Beherrschung der farbigen Bevölkerung notwendige Ansehen der Weißen würde erheblich darunter leiden. Ebenso wenig aber ist es möglich, den Weißen der Kolonien allein den überwiegenden und entscheidenden Einfluß einzuräumen, weil die Gefahr nahe liegt, daß die Ansiedler die Kosten der Verwaltung auf die Schwarzen abwälzen werden, während sie die Mittel zur Pflege der Eingeborenen-Kultur, die ihnen erhebliche Konkurrenz machen kann, kaum in ausreichendem Maße bewilligen werden. —

Hinsichtlich des Maßes der eingeräumten Selbstverwaltung unterscheidet man in England, wie die amtliche englische Einteilung zeigt, drei Arten von Kolonien:

1. Kronkolonien, die durch die Zentralstelle in London allein geleitet werden. Zu diesen gehören fast alle Pflanzungskolonien, auch die unentwickelten Handelskolonien und Siedlungskolonien, wie auch die Militär- und Flottenstationen. In manchen ist der Vertreter der Krone, der Gouverneur, ganz unumschränkt, in andern ist ihm ein gesetzgebender Rat (legislative council) zur Beratung beigegeben, dessen Mitglieder von ihm ernannt werden und an deren eventuellen Beschluß er nicht gebunden ist.

Eine zweite Kategorie der englischen Kolonien bilden die, welche schon eine „koloniale Selbstverwaltung" im eigentlichen Sinne ausüben.

2. Kolonien mit Repräsentativverfassungen, bei denen der gesetzgebende Rat erstens aus Wahlen der Bevölkerung hervorgeht und zweitens das Recht der Beschlußfassung hat, demgegenüber die englische Zentralregierung auf ein bloßes Veto beschränkt ist, während aber die heimische Regierung alle öffentlichen Beamten einsetzt und entläßt. Zu dieser Kategorie gehören die relativ weit vorgeschrittenen Kolonien, die für eine „koloniale Selbstverwaltung" genügend reif erscheinen.

3. An dritter Stelle stehen die selfgoverning colonies, die in ihrer Entwicklung so weit vorgerückt sind, daß man auf sie die Prinzipien des parlamentarischen Regimes des Mutterlandes mit einer dem Parlament verantwortlichen Regierung vollkommen übertragen und sie so zu Staaten konstituieren konnte.

IV. Selbstverwaltung der kolonialen Landesverbände in den deutschen Kolonien.

1. Die heutige Lage in den deutschen Kolonien.

Die deutschen Kolonien fallen in dem gegenwärtigen frühen Entwicklungsstadium sämtlich beinahe noch

ganz unter den Begriff der „Kronkolonien", da von einer „kolonialen Selbstverwaltung" in nur geringem Umfang die Rede sein kann, vielmehr zumeist nur eine beratende Mitwirkung der Vertreter der Bevölkerung stattfindet. Erst in den letzten Jahren sind wenigstens in Südwest-Afrika Maßnahmen getroffen, die das Fundament für die Einführung der „kolonialen Selbstverwaltung" bilden, auf welchem Grunde dann auch schon in neuester Zeit weitergebaut ist.

Schon in früheren Zeiten wurden, wenn wir von der Selbstverwaltung der kaufmännischen Kolonialgesellschaften absehen wollen, bedeutsame Ansätze für die „koloniale Selbstverwaltung" in allen unseren Kolonien geschaffen, auf deren Grundlage namentlich unsere jetzigen Einrichtungen in Südwest-Afrika fußen, und aus denen sich auch später in den anderen Kolonien lebensfähige Gebilde entwickeln können. Es muß ihnen deswegen eingehendere Beachtung geschenkt werden.

Es waren dies die „Gouvernementsräte". Den Grund für ihre Einrichtung legte die Reichskanzlerverordnung vom 24. Dezember 1903 [23]). Das Institut der Gouvernementsräte beruht auf englischem und französischem Vorbilde. Es entsprechen ihnen die sogenannten legislative councils einiger englischen und der conseil privé oder d'administration der französischen Kolonien. Die Gouvernementsräte sollten dazu dienen, „die Verantwortlichkeit der Gouverneure zu erleichtern, indem man diejenigen Kräfte in den Schutzgebieten, welchen ein gesundes Urteil über die wirtschaftliche Entwicklung in den Schutzgebieten zuzutrauen ist, bei der Verwaltung zu Rate zieht" [24]).

Der Gouvernementsrat setzt sich zusammen aus dem Gouverneur als Vorsitzenden, aus amtlichen vom Gouverneur aus den Beamten des Schutzgebietes ausgewählten Mitgliedern, ferner aus außeramtlichen, die vom Gouverneur aus den weißen Bewohnern der Kolonie nach Anhörung der gutacht-

23) Zorn-Sassen, S. 160.

24) Denkschrift der Deutschen Kolonialgesellschaft von 1902 (27. Februar) an den deutschen Reichskanzler.

lichen Äußerung der in Frage kommenden Berufskreise auf mindestens ein Jahr ernannt werden und an Zahl hinter den amtlichen Mitgliedern nicht zurückstehen dürfen.

Den Gouvernementsräten sind namentlich die Etatsentwürfe und die in der Kolonie zu erlassenden Verordnungen zur Begutachtung vorzulegen. Der Natur seines Aufgabenkreises nach ist der Gouvernementsrat beratende Körperschaft; selbst wenn eine Abstimmung nach dem Ermessen des Gouverneurs oder eines Mitgliedes vorgenommen ist, ist der erstere an das Ergebnis derselben nicht gebunden.

In Kiautschou [25]) bestehen für den Gouvernementsrat noch einige Besonderheiten, da sich einige Mitglieder in ihm aus Wahlen ergeben.

Die Schaffung der Gouvernementsräte ist zweifellos ein großer Schritt vorwärts auf dem Gebiete der Beteiligung der Bevölkerung an der Verwaltung der Kolonien und damit eine Grundlage zur Selbstverwaltung im Sinne der modernen Idee der politischen Selbstverwaltung, die dem genossenschaftlichen Element des Volkes bei der Organisation derselben Geltung verschafft [26]).

Für Südwest-Afrika konnte, nachdem der Gouvernementsrat dort zweimal getagt und Hervorragendes geleistet hatte, bald eine Weiterbildung eintreten. Der Gouvernementsrat nahm 1908 auch hier den Namen Landesrat an.

Die Befugnisse des Landesrates wurden im Anschluß an die Einführung der „kommunalen Selbstverwaltung" durch die §§ 105—114 der Verordnung des Reichskanzlers betreffend die Selbstverwaltung in Deutsch-Südwestafrika vom 28. Januar 1909 [27]), dazu die Ausführungsverordnung des Gouverneurs vom 10. November 1909 [28]), neu geregelt. Der neue Landesrat unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von

25) Zorn-Sassen, S. 111 (Verordnung des Gouverneurs von Kiautschou betr. d. Gouvernementsrat vom 14. 3. 07).

26) S. o. Teil 1.

27) Zorn-Sassen, S. 163.

28) Zorn-Sassen, S. 163.

den Gouvernementsräten, und zwar vor allem in der Zusammensetzung. Die Mitglieder sind nicht mehr in amtliche und außeramtliche zu scheiden, sondern in gewählte und ernannte. Die gewählten Mitglieder gehen hervor aus den Wahlen der Bezirksverbände, Kommunalverbände, die durch die oben erwähnte Reichskanzlerverordnung von 1909 geschaffen wurden. Jeder Bezirksverband wählt einen Abgeordneten. Soweit Bezirksverbände nicht bestehen, wählen die Einwohner des betreffenden Verwaltungsbezirks.

Den gewählten Vertretern stehen die ernannten gegenüber, die der Gouverneur bis zur gleichen Anzahl ernennt und in den Landesverrat entsenden kann. Der Gouverneur soll durch sein Ernennungsrecht ausgleichend wirken, damit dadurch nach Möglichkeit für alle Interessen eine gleichmäßige Vertretung erreicht werden kann. Er ist aber auch vermöge seines Ernennungsrechtes in die Lage gesetzt, dem amtlichen Element im Landesrat Geltung zu verschaffen und zu bewirken, daß auch sonst geeignete Kräfte, wie Fachleute, eventl. auch Nichtdeutsche, in ihm vertreten sind.

Den Vorsitz führt auch im Landesrat der Gouverneur.

Die Zuständigkeit des Landesrechts ist eine weitere, als die des Gouvernementsrates. Er ist geschaffen zur Unterstützung des Gouverneurs bei Wahrnehmung der Interessen der Kolonie und ist für alle wesentlichen Maßnahmen der Kolonialverwaltung beratendes Organ. In Ausübung dieser Funktion sind ihm zur Beratung vorzulegen: der Etatsentwurf, alle vorzuschlagenden Verordnungen allgemeiner Natur und die Angelegenheiten, bei denen der Gouverneur sonst noch sein Gutachten für erforderlich hält. Eine Erweiterung seiner Zuständigkeit besteht hauptsächlich in seinem Recht der Initiative. Dabei wurde in Anbetracht der fortschreitenden Entwicklung des Landes auch die Möglichkeit geschaffen, den Landesrat nach und nach zur mitbeschlußfassenden Körperschaft auszubauen. Diese Möglichkeit sollte insbesondere der § 113 der Reichskanzlerverordnung von 1909 eröffnen. Doch trug dem fortgeschrittenen

Stadium der Entwicklung der Kolonie in Wirklichkeit erst die neueste Entwicklung Rechnung. Es ist das die Reichskanzlerverordnung vom 26. Juni 1913.

Der Landesrat war bis dahin an sich nur beratendes Organ gewesen, was ihn vom Gouvernementsrat nicht unterschied. Die Neuregelung seiner Rechtsverhältnisse faßte aber die Möglichkeit einer Ausdehnung seiner Rechte ins Auge, indem bestimmt wurde, daß er mitbeschließendes Organ werde. Mit der Reichskanzlerverordnung vom 26. Juni 1913 wurde der erste Schritt getan, den Landesrat zu einem Selbstverwaltungsorgan zu machen. Danach bedürfen Verordnungen des Gouverneurs, die sich auf die Bekämpfung von Seuchen unter Menschen und Tieren, auf das Wege- und Wasserrecht, das Jagdrecht, die Land- und die Forstwirtschaft und die Viehzucht, sowie die Anwerbung und Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Eingeborenen beziehen, vor ihrer Veröffentlichung der Zustimmung des Landesrates. Nur in dringenden Fällen kann der Gouverneur von einer solchen Zustimmung absehen und sogenannte Notverordnungen erlassen, die aber dem Landesrat bei seinem nächsten Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorzulegen sind. Durch diese Verordnung wird fast auf allen Gebieten, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von Einfluß sind, die endgültige Entscheidung in den Landesrat verlegt. Die Bedeutung des Landesrates ist dadurch eine sehr erhebliche geworden. — Sein Einfluß beschränkt sich aber nicht bloß auf wirtschaftliche Fragen, er erstreckt sich auch, und das ist der größte Schritt nach vorwärts, auf ein gesamtpolitisch höchst bedeutsames Gebiet, nämlich auf das des Arbeiterwesens der Eingeborenen [29]). Das ist der erfreulichste Fortschritt, der zweifellos im Schutzgebiet mit großem Dank begrüßt werden wird, nachdem der Reichstag ein nur geringes Vertrauen zur deutschen Bevölkerung des Schutzgebietes in dieser Beziehung bekundet hatte. Es wird Sache des Landesrates sein, das Vertrauen des Kolonialamtes

29) Külz, i. Zeitschrift für Kolonialrecht v. Okt. 1913, S. 290.

zu rechtfertigen und der Reichstagsmehrheit zu zeigen, daß ihr Vertrauensmangel auf einem eignen Mangel, dem der richtigen Einschätzung der politischen Qualitäten der deutschen Schutzgebietsbevölkerung, beruhte. Wer Land und Leute aus eigenem Erleben kennt, wird an dem Erbringen des Befähigungsnachweises nicht zweifeln. Es dürfte auch der Zeitpunkt nicht mehr fern sein, zu welchem dem Landesrat ein entscheidendes Mitbestimmungsrecht auf den Haushaltungsplan des Schutzgebietes eingeräumt werden kann und muß“ [30]).

2. Möglichkeit der Erweiterung der Befugnisse der Gouvernementsräte.

Was nun die Möglichkeit der Fortbildung der bisherigen Zustände, das heißt der Erweiterung der Befugnisse der Gouvernementsräte über eine bloße gutachtliche und beratende Wirksamkeit hinaus, anbetrifft, so würde ein volles entscheidendes Beschlußfassungsrecht derselben in allen Angelegenheiten identisch mit voller Selbstverwaltung des Landes sein. Gegen die Ausgestaltung der beratenden Körperschaften zu Parlementen, deren Zustimmung für das Zustandekommen von Gesetzen und für die Vornahme von wichtigeren Verwaltungsakten erforderlich ist, sprachen aber bisher alle diejenigen im Entwicklungsstadium unserer Kolonien begründeten Momente, welche schon oben bezüglich der englischen Kolonien angeführt waren [31]).

Dazu wurde aber noch ein weiterer wichtiger Punkt geltend gemacht, nämlich der Umstand, daß unsere Kolonien größtenteils noch nicht finanziell auf eigenen Füßen stehen, sondern erheblicher Zuschüsse vom Mutterland benötigen. Selbstverwaltung ist nun, wie auch eine amtliche Denkschrift [32]) sagt, identisch mit

30) Külz ebenda.

31) Siehe S. 25 ff. der Arbeit.

32) Denkschrift betr. d. Entwicklung des Kiautschougebietes 1898/99.

Selbsterhaltung. Ebenso sagt Dernburg in den Bausteinen zu seinem Programme: „Der Zeitpunkt der Gewährung größerer Selbstverwaltung hängt wieder zum Teil davon ab, daß die Kolonie finanzwirtschaftlich selbständig geworden ist.“ Dem Mutterlande kann nur dort zugemutet werden, auf seine Rechte über die lokale Verwaltung der Kolonien zu verzichten, wo aus der Verwaltung der Kolonie dem Mutterlande keine Belastung erwächst; und die Bewohner einer Kolonie können nur dann eine volle Selbstverwaltung beanspruchen, wo sie auch die Kosten für diese Verwaltung aufzubringen in der Lage und dazu gewillt sind. Solange der materielle Schwerpunkt der kolonialen Verwaltung beim Mutterlande liegt, sind zum entscheidenden Wort auch nur die Stellen zuständig, die gleichzeitig auch zur Wahrnehmung der Rechte und der Interessen des Mutterlandes berufen sind.

Was die Kolonien Deutschlands mit Ausnahme Südwestafrikas betrifft, so liegen bei ihnen die Verhältnisse hinsichtlich der Einführung der „kolonialen Selbstverwaltung“ ungleich schwieriger, als bei Südwestafrika. Sie sind mit Ausnahme von Kiautschou und weniger Striche in Deutschostafrika und einiger anderen Kolonien für die Besiedlung durch weiße Kolonisten nicht geeignet[33]), sind also Pflanzungskolonien mit vorwiegend farbiger Bevölkerung. Die Schwierigkeiten für die Einführung der Selbstverwaltung liegen bei ihnen hauptsächlich bei dem von uns zuerst angeführten Punkte, in den mangelnden Personenverhältnissen der größtenteils nur fluktuierenden weißen Bevölkerung, während bei einigen dieser Pflanzungskolonien wiederum der andere Punkt, der in der finanziellen Abhängigkeit gegenüber dem Mutterlande besteht, nunmehr wegfällt.

So wußte sich Togo zuerst von einem Zuschuß des Reiches frei zu machen und konnte seine Bedürfnisse aus eigenen Einnahmen decken, während es nur im Jahre 1909 noch einmal vom Reiche eine Summe erhielt, die die Vornahme von Vermessungen

33) Reichstagsrede d. Staatssekr. Solf am 11. März 1914.

erforderte. Aber auch für Samoa und den Verwaltungsbezirk der Inselgruppen fordert bereits der Etat von 1908/1909 keinen Zuschuß mehr.

An eine Einführung der Selbstverwaltung in diese Kolonien könnte also nur gedacht werden, wenn sich die in den Personenverhältnissen der Weißen begründeten Schwierigkeiten beheben ließen. Dies hängt wiederum davon ab, ob es einmal vermittels technischer und hygienischer Errungenschaften gelingen wird, die Lebensbedingungen der Weißen so zu gestalten, daß es ihnen möglich wird, in tropischen Gegenden dauernd zu bleiben, ohne daß sie selbst oder ihre Nachkommen degenerieren. Dies ist aber ein offenes Problem. Vorläufig erscheint die Hoffnung auf eine befriedigende Lösung des Problems noch illusorisch.

Deutsch-Südwestafrika ist im Gegensatz zu diesen Kolonien Ackerbau- und Siedlungskolonie, die heute schon einem festen Stamm von ständig zunehmenden weißen Kolonisten eine neue Heimat geworden ist.

Bestehen also bei ihr die in den Personenverhältnissen begründeten Bedenken nicht, wenigstens nicht in vollem Umfange — ist doch auch in ihr nur eine politisch wenig geschulte und in der Verwaltung praktisch wenig geübte Bevölkerung seßhaft[34]), — so wurde dem Landesrat doch nur für an sich wenige Verwaltungszweige das Recht der Zustimmung verliehen und ihm selbst in Etatsangelegenheiten nur der Charakter eines konsultativen Körpers gegeben. Die Vorenthaltung der finanziellen Selbstverwaltung, die den wesentlichsten Bestandteil der Selbstverwaltung überhaupt bildet, ohne die man auch beinahe kaum von Selbstverwaltung reden kann, wurde jedenfalls damit begründet, daß der Kolonie vom Reiche wesentliche Zuschüsse gewährt würden. —

Es dürfte nun aber bei der Geltendmachung der finanziellen Abhängigkeit freilich nicht verkannt werden, daß die Be-

34) Külz a. a. O., S. 35.

völkerung der Kolonie einen erheblichen Teil des Aufwandes für die Verwaltung schon seit geraumer Zeit selbst in Gestalt von Zöllen und Steuern trägt. Man wird die finanzielle Selbständigkeit der Kolonie schon heute nicht mehr absprechen können, wenn man eine sachgemäßere Scheidung der auf den Lokaletat der Kolonie und den Etat der Zentralverwaltung zu übernehmenden Ausgaben vornimmt.

Mit Rücksicht jedenfalls darauf, daß die Kolonie schon längst in der Lage ist, ihre fortlaufenden Ausgaben für die Zivilverwaltung durch eigene Einnahmen zu decken[35]), dürfte die Külzsche Forderung durchaus berechtigt erscheinen, nämlich die, dem Landesrat in möglichst naher Zeit ein Mitbestimmungsrecht auch auf den Etat des Schutzgebietes einzuräumen. Damit wäre dann auch dem Lande selbst eine völlige Selbstverwaltung im juristischen Sinne gegeben.

35) Erklärung des Staatssekretärs v. Lindequist im Reichstage am 12. Dezember 1911. Danach hat Südwestafrika damals schon seine regelmäßigen Ausgaben durch Einnahmen, die teilweise aus den Diamantenfeldern flossen, gedeckt.

V. Kommunale Selbstverwaltung in den deutschen Kolonien

1. Gründe für frühere Einführung der kommunalen Selbstverwaltung.

Im Gegensatz zu der „kolonialen Selbstverwaltung" ist die „kommunale Selbstverwaltung" in den deutschen Kolonien schon früher zur Durchführung gelangt.

Kommunale Selbstverwaltung liegt in allen den Fällen vor, in denen untergeordnete, und zwar dem kolonialen Landesverband untergeordnete, Verwaltungsdistrikte mit relativ selbständiger Ausübung von Geschäften des kolonialen Landesverbandes betraut werden. Auf ihre Unterschiede zur „kolonialen Selbstverwaltung" wurde schon im vorhergehenden Abschnitt aufmerksam gemacht; hier sei noch auf folgendes hingewiesen.

Für die „kommunale Selbstverwaltung" in den Kolonien sind an sich alle die Momente wesentlich, die zu dem oben entwickelten Begriff der „Selbstverwaltung" gehören. Auch die Voraussetzungen für ihre Einführung sind im Großen und Ganzen von gleicher Art, wie für die „koloniale Selbstverwaltung". Es konnten hingegen in den Gemeinden und Bezirken doch schon früher unbedenklich Selbstverwaltungskörper errichtet werden, da ihre Aufgaben größtenteils wirtschaftliche sind und ihre Organisation einfach an die staatliche Verwaltungsorganisation angeschlossen werden konnte. Dagegen können bei der Beteiligung der Bevölkerung an der Landesverwaltung politische Momente nicht ungewürdigt bleiben. Denn das Schutzgebiet als Ganzes ist nicht nur eine wirtschaftliche, sondern gleichzeitig eine politische Lebensgemeinschaft. Als solche steht sie auch in lebhafter Wechselbeziehung zu anderen, außerhalb ihrer selbst gelegenen politischen Gebilden. Dies gilt vom

Verhältnis des Schutzgebietes zum Mutterlande, das gilt aber auch von dem Verhältnis zu den britischen und portugiesischen Nachbargebieten, hinsichtlich dessen mit fortschreitender Erschließung und Entwicklung politische Fragen immer mehr in den Vordergrund treten müssen[36]).

Bevor man aber der Bevölkerung einer Kolonie so große, schwierige und verantwortungsvolle Aufgaben überträgt, wird sie beweisen müssen, daß sie überhaupt fähig ist, ihre rein lokalen Angelegenheiten selbst zu verwalten. Solange eine Bevölkerung nicht fähig und willens ist, ihre rein häuslichen und örtlichen Angelegenheiten selbst zu verwalten, so lange hat sie keinen Anspruch auf Teilnahme an der Landesverwaltung. Die erste Etappe auf dem Wege zur „kolonialen Selbstverwaltung" wird deswegen immer die „kommunale Selbstverwaltung" bilden müssen. Die Bevölkerung muß erst durch die Schule der „kommunalen Selbstverwaltung" gehen. So baut sich, wie Samassa[37]) sagt, die Selbstverwaltung von unten auf, und in dem Augenblick, wo das Schutzgebiet sich aus eigenen Mitteln erhält, und wir die Zügel der Regierung vertrauensvoll in die Hände der dortigen Bevölkerung legen können, haben wir auch schon geübte Kräfte zur Verfügung, die der Aufgabe gewachsen sind.

Ein weiterer Grund für eine frühere Einführung der „kommunalen Selbstverwaltung" in den Kolonien im Vergleich zu der „kolonialen Selbstverwaltung" ist der Umstand, daß die finanziellen Voraussetzungen für die Einführung bei jener eher gegeben sind, als bei dieser.

Mit Rücksicht auf alle diese Gründe konnte und mußte die „kommunale Selbstverwaltung" früher zur Verwirklichung gelangen. Zu ihrer Einführung drängten auch weiter alle die Gründe, die in der Heimat die kommunale Selbstverwaltung

---

36) Külz i. Zeitschrift für Kolonialrecht Okt. 1913, S. 289.

37) Vgl. Abhandlg. v. Külz zu dieser Frage in Nr. 444 d. Hamb. Nachrichten v. 16. 7. 08 (Beilage).

fordern, auf die wir schon in der Einleitung und im ersten Teil hinwiesen. So die Notwendigkeit, die Verwaltung der Gouvernements zu dezentralisieren und ihren Finanzbedarf zu erleichtern, was durch die Übertragung einzelner Staatszwecke an Kommunalverbände erreicht wird. Weitere finanzielle Gründe sprechen noch mit, weil sich nur so ein Mittel bietet, den Finanzbedarf und die Deckungsmittel dafür einigermaßen gerecht und möglichst zweckmäßig auf die Bevölkerung zu verteilen. Da die Leistungen der Bürger mit den für sie aus der öffentlichen Tätigkeit entspringenden Vorteilen leichter im richtigen Verhältnis stehen werden und der Nutzen für die einzelnen Landesteile deutlicher sichtbar wird, so wird auch die Bereitwilligkeit zur Übernahme öffentlicher Pflichten eine sehr viel größere sein[38]).

2. Anfänge der kommunalen Selbstverwaltung.

Die ersten Ansätze zu einer „kommunalen Selbstververwaltung" wurden schon durch die Kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1899[39]) gemacht. In dieser wurde der Reichskanzler ermächtigt, Wohnplätze in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden zu vereinigen, die juristische Persönlichkeit haben sollten. Auf Grund dieser Ermächtigung erging die Verordnung des Reichskanzlers betr. die Schaffung kommunaler Verbände in Deutsch-Ostafrika vom 29. März 1901. Hiernach wurden die Wohnplätze der Bezirksämter zu je einem kommunalen Verbande vereinigt, aus dessen Bevölkerung der Gouverneur oder dessen Stellvertreter einige Mitglieder — auch einen Schwarzen — zu einem Bezirksrat beruft. Dieser Bezirksrat hat zwar gewisse Merkmale eines Selbstverwaltungsorgans, jedoch fehlt ihm das für ein Selbstverwaltungsorgan wichtigste Recht der maßgeblichen Beschlußfassung. Von einer Selbstverwaltung kann deswegen bei ihm

38) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I, S. 94.
39) RGBl. S. 366/67.

keine Rede sein. Da sich diese mit nur geringen Rechten ausgestatteten Körperschaften als nur wenig lebensfähig erwiesen, wurden sie beseitigt und neue Verbände geschaffen, deren natürliche Grundlage die Ansiedlung ist (Verordnung vom 31. März 1909)[40]. Sie wurden neu organisiert durch die „Deutschostafrikanische Städteordnung". Vor dieser Städteordnung erging noch die Selbstverwaltungsordnung von Südwestafrika, auf die zunächst einzugehen ist.

3. Kommunale Selbstverwaltung in Südwestafrika.

In Südwestafrika wurde auf Grund der Kaiserlichen Ermächtigung vom 3. Juli 1899 durch Verordnung des Reichskanzlers vom 28. Januar 1909[41], abgeändert durch die Verordnungen vom 14. Mai 1909[42] und 16. März 1910, eine „kommunale Selbstverwaltung" geschaffen, für die der Gouverneur die Ausführungsbestimmungen zu erlassen hat.

Die südwestafrikanische Selbstverwaltungsorganisation gliedert sich in Gemeinde- und Bezirksverbände, die eine wirkliche Selbstverwaltung ausüben, nicht bloß Ansätze zu einer solchen bilden.

a) Gemeinden.

Gemeindebezirk.

Es werden die Bewohner der Kolonie an den größeren Plätzen zu öffentlichen Körperschaften, zu Gemeinden, vereinigt, die tatsächlich und rechtlich in der Lage sind, im Rahmen der gegebenen Verhältnisse ihre Angelegenheiten selbst zu verwalten. Die natürliche Grundlage der Entstehung einer Gemeinde ist das Vorhandensein einer bedeutenderen Anzahl von

40) Köbner-Gerstmeyer, DKG. XIII, S. 716.
41) Gerstmeyer-Köbner, DKG. XIII, S. 19 f. KBl., S. 41.
42) Ebendaselbst, S. 148.

Wohnplätzen, welche wirtschaftlich und geographisch zusammen eine gewisse Einheit bilden. Der Gemeindebezirk wird durch den Gouverneur abgegrenzt. Änderungen der Grenzen sind nur nach Anhörung des beteiligten Gemeindeverbandes mit Zustimmung des Reichskanzlers vom Gouverneur vorzunehmen und öffentlich bekannt zu machen (§ 2 Abs. 2 und § 3 d. V. vom 28. Januar 1909). Eine Scheidung in Stadt- und Landgemeinde, wie bei uns in der Heimat, fand nicht statt.

Gemeindeangehörige.

Die Gemeinde bildet ferner eine Personengesamtheit. Gemeindeangehörige sind alle Personen mit Ausnahme des Gouverneurs, die innerhalb des Gemeindebezirks einen ständigen Wohnsitz haben, ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit und Hautfarbe. Indessen werden die drei Kategorien der deutschen Weißen, der nichtdeutschen Weißen und der Schwarzen verschieden behandelt. Das Schwergewicht liegt bei der deutschen Bevölkerung, sie ist Trägerin des aktiven und des passiven Wahlrechts[43]). Die Gemeinde kann aber das Wahlrecht auch an nichtdeutsche Weiße verleihen. Die Schwarzen hat man nicht, wie es in Ostafrika bei den Stadtgemeinden geschah, unmittelbar an der Gemeindeverwaltung teilnehmen lassen, die Rechte der Eingeborenen werden vielmehr durch sogenannte Eingeborenenkommissare vertreten, die als ihre behördlichen Vormünder gedacht sind.

Die Gemeindeangehörigen sind Träger von Rechten und Pflichten. Die Gemeindeangehörigen sind zur Mit-

43) Edler v. Hoffmann, S. 64, bezeichnet die im Vollbesitz der kommunalen Rechte stehenden Gemeindeangehörigen als Gemeindebürger. So ähnlich nun auch die Rechtsstellung dieser Gemeindeangehörigen der Bürgerstellung in unsern Stadtgemeinden ist, so kann doch von einer Bürgergemeinde in D.-Südwestafrika nicht die Rede sein, da ja auch die Reichskanzlerverordnung v. 28. 1. 09 diese Bezeichnung den wahlberechtigten Gemeindeangehörigen nicht beilegt, also diesen Unterschied nicht gemacht haben wollte.

benutzung der öffentlichen Gemeindeeinrichtungen und Gemeindeanstalten und zur Teilnahme an den Gemeindenutzungen nach Maßgabe der dafür bestehenden Vorschriften und Gepflogenheiten berechtigt. Über die Art und den Umfang der Teilnahme an den Nutzungen und über die Einführung einer angemessenen Nutzungsgebühr können ortsgesetzliche Bestimmungen getroffen werden.

Allen Gemeindeangehörigen steht ferner nach der Vorschrift des § 69 der Verordnung ein öffentlich-rechtlicher Anspruch gegenüber der Gemeindevertretung auf Schutz und Wahrnehmung der Gemeindeinteressen zu. Im übrigen sind die Gemeindeangehörigen zur Teilnahme an der Gemeindeverwaltung gemäß den Vorschriften der Verordnung berechtigt.

Den Rechten der Gemeindeangehörigen stehen wiederum allgemeine Pflichten gegenüber. Diese sind zu scheiden in 1. persönliche Dienstleistungen, 2. in Abgaben an die Gemeinde.

Zu persönlichen Dienstleistungen sollen die Weißen nur im Notfalle herangezogen werden, da sie eine Beschränkung der persönlichen Freiheit sind. Die Schwarzen hingegen werden mit Rücksicht auf die besonderen wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse der Kolonie in weitem Maße unbedenklich herangezogen.

Die Gemeinde muß, um ihre Verpflichtungen erfüllen zu können, voll und ganz auf die materielle Leistungsfähigkeit der Gemeindeangehörigen zurückgreifen. Deswegen hat sie das Recht, Abgaben von den Gemeindeangehörigen zu erheben. Die Abgabenpflicht der Gemeindeangehörigen tritt jedoch subsidiär ein, und zwar erst für den Fall, daß die Erträge aus dem Gemeindevermögen, die eigenen Einnahmen der Gemeinden und die vom Gouvernement etwa überwiesenen Mittel, zur Bestreitung nicht ausreichen (§ 74 d. V.). Im übrigen hat die Gemeinde bei der Normierung des Steuerwesens uneingeschränkte Freiheit und weitgehende Entwicklungsmöglichkeiten erhalten. Die Gemeinden sind berechtigt, die Grundsätze über die Art und Höhe der Abgaben und über die Form und Frist ihrer Erhebung

ortsgesetzlich zu regeln (§ 75 d. V.). Die Autonomie der Gemeinden geht hierbei also sehr weit. Eine Gefahr für mißbräuchliche Anwendung ist nicht vorhanden, da die Aufsichtsbehörde in dem Genehmigungsrecht der Ortsgesetze ein Korrektiv in der Hand hat.

Der Gouverneur ist von der Pflicht zur Leistung von persönlichen Diensten wie von Abgaben befreit.

Gemeindegewalt.

Die Gemeindegewalt ist organisiert in einem Gemeinderat, einem Gemeindevorsteher oder Bürgermeister und in den Gemeindebeamten oder -angestellten.

Die Ausübung der Gemeindegewalt liegt primär beim Gemeinderat[44]), einer Körperschaft, deren Bildung den Gemeinden selbst überlassen ist, für die nur die Vorschrift besteht, daß er sich aus dem Gemeindevorsteher und mindestens vier Mitgliedern zusammensetzen muß.

Die Mitglieder gehen in Ermangelung eines ortsgesetzlich festzulegenden Wahlverfahrens aus Wahlen der Gemeindeangehörigen nach einem an das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht angelehnten, aber keineswegs schlechthin entsprechenden Wahlverfahren hervor. Und zwar ist ein kombiniertes Wahlverfahren eingeführt worden, derartig, daß die Hälfte der Gemeinderatsmitglieder aus allgemeinen, gleichen und direkten Wahlen und die andere aus berufsständischen Wahlen hervorgeht. Wahlberechtigt ist jeder über 25 Jahre alte, nicht zur Schutztruppe als aktive Person des Soldatenstandes[45]) gehörige deutsche Gemeindeangehörige männlichen Geschlechts, der wirt-

---

44) Nicht steht diesem wie bei uns z. B. dem Magistrat eine zweite Körperschaft, wie die Stadtverordnetenversammlung kontrollierend zur Seite.

45) Vgl. Art. I d. V. vom 28. 3. 1912, Kol.Bl. § 291.

schaftlich selbständig ist und 2 Jahre lang[46]) seinen Wohnsitz im Gemeindebezirk hat[47]). Zeitweise von der Berechtigung zum Wählen ausgeschlossen sind die Gemeindeangehörigen, welche sich in Konkurs, in Straf- oder Untersuchungshaft oder Polizeiaufsicht befinden; ferner diejenigen, denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, die mit ihren Gemeindeleistungen länger als drei Monate im Rückstand sind oder aus öffentlichen Mitteln Unterstützung empfangen. Die Gemeindeangehörigen, die mit einer Eingeborenen verheiratet sind oder mit einer solchen im Konkubinat leben, entbehren ebenfalls des Wahlrechts[48]).

Der Besitz des aktiven Wahlrechts ist Voraussetzung für die Wählbarkeit zum Gemeinderat.

Was die Zuständigkeit des Gemeinderats anbetrifft, so ist der Gemeinderat beschließende Körperschaft für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung, soweit diese nicht dem Gemeindevorsteher übertragen sind. Die Zuständigkeit erstreckt sich auf die Gemeindeverwaltung und Ortsgesetzgebung in dem zugewiesenen Umfang. Es werden die einzelnen der Gemeindeverwaltung übertragenen Aufgaben besonders aufgeführt, im Gegensatz zu unseren heimischen Verhältnissen, wo sich die Aufgaben der Gemeinden, wie oben erwähnt, aus der historischen und wirtschaftlichen Entwicklung und aus den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen ergeben. Zwei Aufgaben, die einen wesentlichen Bestandteil der heimischen Gemeindeverwaltung bilden, sind nur in sehr beschränktem Umfange den Gemeinden Südwestafrikas überwiesen, nämlich Schule und Polizei, deren Entwicklung und Förderung der Staat noch nicht aus der Hand gegeben hat.

---

46) Früher 1 Jahr. Geändert durch V. vom 14. 5. 1909, Kol.G. § 248.

47) § 16 Abs. 1.

48) § 17 d. V. Durch V. vom 28. 3. 1912 wurde eine Erleichterung von dem letzteren Verbot gewährt.

Der Gemeindevorsteher oder Bürgermeister, der Ehren- oder Berufsbeamter sein kann, wird vom Gemeinderat gewählt. Er hat auf die Durchführung und Befolgung der Gesetze zu achten und sie auszuführen. Er vertritt die Gemeinde und leitet und beaufsichtigt die ganze Gemeindeverwaltung.

Das Bedürfnis nach angestellten Beamten wird in den Gemeinden nur gering sein. In den meisten Fällen wird der Gemeindevorsteher die Geschäfte allein bewältigen können. Nur an den größeren Plätzen, wie Windhuk, ist ein Arbeitsinspektor zu Hilfe genommen worden.

Die Aufsicht übt der Gouverneur oder das von ihm beauftragte Bezirks- oder Distriktsamt aus.

b) Bezirksverbände.

Über der Gemeinde als Kommunalverband höherer Ordnung erhebt sich der Bezirksverband, der sich an die staatliche Organisation der Bezirke anlehnt. Zu ihm gehören außer den ihm untergeordneten Gemeinden noch die außerhalb der größeren Ansiedlungsplätze ansässigen Ansiedler, die unmittelbar dem Bezirksverbande einverleibt sind.

Organe des Bezirksverbandes sind der Bezirksamtmann oder Distriktschef, der Bezirksrat und die Bezirksratsmitglieder.

Der Bezirksamtmann oder Distriktschef steht an der Spitze des Bezirks und hat eine ähnliche Stellung wie ein preußischer Landrat; er ist Staatsbeamter und zugleich Organ der kommunalen Selbstverwaltung. Als solcher führt er die laufenden Geschäfte des Bezirksverbandes, vertritt ihn und führt den Vorsitz im Bezirksrat.

Der Bezirksrat steht dem Bezirksamtmann als ein nach dem bei den Gemeinden geltenden Wahlmodus gewähltes Vertretungsorgan der Bevölkerung, das aus mindestens 4 Mitgliedern bestehen muß, zur Seite. Die Mitglieder werden von den Angehörigen des Bezirksverbandes gewählt, und zwar entsprechend

der Zusammensetzung des Bezirksverbandes zum Teil von den Gemeinden, zum Teil von den außerhalb der Gemeinden ansässigen Bezirksangehörigen. Die Wahl der Vertreter der Gemeinden geschieht durch den Gemeinderat, die der übrigen Vertreter unmittelbar durch die außerhalb der Gemeinden ansässigen Bezirksangehörigen.

Die Zuständigkeit des Bezirksrates erstreckt sich auf die Ausübung aller ihm zugewiesenen Verwaltungsgeschäfte. Solche Angelegenheiten sind: Bau und Unterhaltung öffentlicher Wege, Plätze, Wasserläufe und Brücken innerhalb des Bezirkes, soweit diese Anlagen nicht Gemeindesache sind, Einrichtung und Unterhaltung öffentlicher Wasserversorgungsanlagen in demselben Umfange und die Pflege und Förderung einzelner, gesetzlich benannter Gebiete der öffentlichen Wohlfahrt des Bezirks. Der Bezirksrat übt bei der Ausübung aller dieser Verwaltungsgeschäfte eine beschließende Tätigkeit.

Neben dieser beschließenden Tätigkeit übt der Bezirksrat auch eine nur beratende Tätigkeit; er ist vom Bezirksamtmann bei allen allgemeinen, das Interesse des Bezirkes betreffenden grundlegenden Maßnahmen, soweit nicht Gefahr im Verzuge ist, und bei der Anstellung des Bezirkshaushaltsplanes hinzuzuziehen.

Außerdem ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung, daß die Mitglieder des Bezirksrates als Einzelpersonen mit der Erledigung auch von anderen Verwaltungsgeschäften, als denen, die dem Bezirksverbande übertragen sind, unmittelbar betraut werden und in dieser die staatliche Bezirksverwaltung bei der Lösung ihrer Aufgaben zu unterstützen haben.

Die Aufsicht über die Bezirksverbände führt der Gouverneur, ebenso wie bei den Gemeinden.

Eine ganz besondere Bedeutung erhält der Bezirksrat für die gesamte Landesverwaltung der Kolonie dadurch, daß er der Wahlkörper für den Landesrat ist.

4. Deutsch-ostafrikanische Stadtgemeinden.

Nachdem in Deutsch-Ostafrika die mit nur geringen Rechten ausgestatteten Bezirkskörperschaften beseitigt waren, wurden neue Verbände 1909 geschaffen, die durch die deutsch-ostafrikanische Städteordnung vom 18. Juli 1910 neu organisiert wurden. Für diese gelten ähnliche Bestimmungen wie für die südwestafrikanischen Gemeinden, hauptsächlich hinsichtlich der Grenzen und der Gemeindeangehörigkeit. Bemerkenswert ist jedoch, daß hier die Ehe und das Konkubinat mit Eingeborenen nicht das Ruhen des Wahlrechtes zur Folge hat, und daß wahlberechtigt auch die Erwerbsgesellschaften deutschen Rechtes sind.

Die Gemeindegewalt ist organisiert im städtischen Rat, in dem Vorsitzenden und in den Beamten.

Der städtische Rat besteht aus dem Vorsitzenden und 4 Mitgliedern. Von diesen wird je einer von den Häusersteuer zahlenden Hausbesitzern, den Abgaben zahlenden Gewerbetreibenden und von den übrigen Wählern auf 2 Jahre gewählt. Die Wählbarkeit ist mit geringen Abweichungen ebenso wie in Südwestafrika gestaltet. Das 4. Mitglied ernennt der Gouverneur. Dieses muß sich der nicht wahlberechtigten Gemeindeangehörigen, insbesondere der Farbigen, bei seiner Tätigkeit annehmen.

Vorsitzender der Gemeindeverwaltung ist der Vorsteher des Bezirksamtes. Er ist Staatsbeamter und zugleich Organ der kommunalen Selbstverwaltung, hat also ebenso wie der Vorsitzende der Bezirksverbände in Südwest-Afrika eine ähnliche Stellung, wie ein preußischer Landrat. Es besteht also in den Gemeinden Deutsch-Ostafrikas, also in den untersten Verwaltungsbezirken, Vereinigung von Staats- und Kommunalamt. Er ist Vorgesetzter der Beamten, hat Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Rates und diese auch wegen Gesetzwidrigkeit und Schädlichkeit zu beanstanden. Die Gemeinde hat das Recht, Ortsgesetze in allen den Dingen, die zu ihrer Zu-

ständigkeit gehören, sowie Gebühren- und Steuerordnungen erlassen. Diese bedürfen der Genehmigung des Gouverneurs.

Die Zuständigkeit der Gemeinde erstreckt sich auf die Ausübung aller ihr zugewiesenen Verwaltungsgeschäfte.

Es ist dies hier ebenso geregelt, wie in den Gemeinden Süd-Westafrikas, nur mit dem Unterschiede, daß den Gemeinden Deutsch-Ostafrikas aus dem Kreise der Zuständigkeit die Aufgaben erst besonders vom Gouverneur zugewiesen werden.

Die Aufsicht über die Gemeinden sowie das Recht der Genehmigung übt der Gouverneur.

Lebenslauf.

Ich, Johannes Friedrich Emil Grimmert, bin am 18. November 1886 als Sohn des Architekten Emil Grimmert in Eberswalde geboren. Ich absolvierte meine Schulzeit in Eberswalde auf dem Wilhelmsgymnasium, an dem ich im Herbst 1906 die Reifeprüfung bestand. Ich studierte dann in München, Göttingen, Kiel, Berlin und Greifswald Jura und Nationalökonomie und am Seminar für orientalische Sprachen in Berlin die Suaheli-Sprache und Afrikawissenschaften. In Greifswald unterzog ich mich im Juni 1914 dem juristischen Doktorexamen. Seit Anfang des Krieges befinde ich mich bei dem Jäger-Regiment zu Pferde Nr. 9.